

Rimaszécsi János: A hatalommegosztás hagyományos és új tényezői, különös tekintettel az alkotmánnyal foglalkozó szervekre

Bevezető

A hatalmi ágak megosztásának kérdései az Alaptörvény elfogadásával ismételten felszínre kerültek. A téma újbóli tárgyalása több szempont mentén is indokolható, tekintettel arra, hogy a hatalommegosztás a demokratikus államberendezkedés egyik alapvető garanciájaként értelmezhető. Az első, demokratikus körülmények között elfogadott Alaptörvényünk új alapokra helyezte hazánk közjogi berendezkedését, végérvényesen szakítva a kommunista diktatúra örökségével¹. Az Alaptörvény C. cikk (1) bekezdésének értelmében „A magyar állam berendezkedése a hatalom megosztásának elvén alapszik”.

A mai értelemben vett hatalommegosztás iránti igény alapvetően a nemzetállamok megjelenéséhez és a polgárosodási tendenciákhoz köthető, azonban már az ókori kultúrákban sem volt ismeretlen a fogalom. Az ókori Görögországban a monofunkcionális hatalommegosztás gyakorlatilag nem jelentett mást, mint az adott hivatal (pl. Consul) kettőzését. Ez természetesen még igencsak messze állt a Montesquieu által megfogalmazott elvektől, mindazonáltal egyértelműen megfigyelhető az a törekvés, hogy egy kézben ne összpontosuljon túl nagy hatalom. A megkettőzött hivatalok tisztségviselői teljes mértékben ugyanazon jogosítványokkal és kötelezettségekkel rendelkeztek, de egymást kontrollálva elejét tudták venni a szükségesnél nagyobb hatalomkoncentráció megjelenésének. Montesquieu 1784-ben, a „Törvények Szelleméről” című, történelmi jelentőségű monográfiájában három hatalmi ágat különböztetett meg: a Törvényhozást, Végrehajtást és Igazságszolgáltatást². A hatalomkoncentráció elkerülése érdekében a hatalmi funkciókat szét kell választani és olyan hatáskörrel kell őket felruházni, hogy egymást fékezve és ellensúlyozva („checks and ballances”) kellő módon tudják kifejezni és végrehajtani a népszuverenitásból eredeztethető népakaratot -álláspontom szerint a fékek és ellensúlyok³ rendszere az amerikai alkotmányos berendezkedésben jelenik meg legtisztábban, hiszen az államhatalmi ágak egymástól függetlenül, közvetlen választás útján nyerik el megbízatásukat⁴. A társadalmi és gazdasági élet széleskörű differenciálódása azonban olyan hatalomkoncentrációkat is létrehozott, amelyek természetükből adódóan nem volt behelyezhetőek ebbe a klasszikus hatalmi triászba.

A köztársasági elnök

Benjamin Constant az államfői hatalmat, mint önálló hatalmi ágot írta le, tekintettel arra, hogy jogosítványai révén több hatalmi ághoz is tartozhatna. Az államfői tisztség hatalmi ágakon belüli megítélése természetesen nagymértékben függ attól, hogy prezidenciális, fél-prezidenciális, avagy parlamentáris köztársaságról beszélünk. A prezidenciális köztársaságokban (klasszikusan az Egyesült Államokat szokták ebbe a körbe sorolni) az elnök a végrehajtó hatalom gyakorlója. A fél-prezidenciális köztársaságokban a végrehajtó hatalom megoszlik a kormán és az elnök között, egyfajta politikai társbérletet létrehozva ezáltal. A parlamentáris köztársaságokban a köztársasági elnöknek a fő feladata a nemzet egységének megtestesítése, őrködés a hatalmi ágak egyensúlya felett. Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy a magyar köztársasági elnöknek is van törvénykezdeményezési jogosultsága⁵, ami alapvetően a törvényhozó hatalmi ág felé húzza. Szintén ide tartozik a törvények kihirdetésének a joga, ami álláspontom szerint a törvényhozó hatalmi ág felé helyezi a köztársasági elnököt, tekintettel arra, hogy az aláírásának hiányában a törvény nem léphet hatályba. Vannak ugyanakkor olyan, a végrehajtói hatalom ellenjegyzéséhez kötött elnöki jogosítványok, amelyek ilyen értelemben a végrehajtó hatalmi ág felé tolják az államfőt. Példaként említhetjük a belügyminiszteri ellenjegyzéshez kötött állampolgársági ügyeket⁶, vagy pedig az igazságügyi miniszter ellenjegyzéséhez kötött kegyelmi ügyeket⁷. Alapvető fontosságúnak tartom megjegyezni, hogy a kegyelmi ügyekben meghozott döntéseket szigorúan el kell határolni az igazságszolgáltatás keretében kihirdetett határozatoktól.

Amíg az igazságszolgáltatásban egy jogági alapokon nyugvó döntés születik, addig a kegyelmi eljárás nem más, mint egy politikai alapokon nyugvó verdikt, amely mellőzi a jogi indokolást. A fentiek alapján megállapítható, hogy köztársasági elnök valóban nem sorolható be maradéktalanul egyetlen hatalmi ágba sem, ezért indokolt annak önálló hatalmi ágként történő értelmezése a parlamentáris berendezkedésű demokratikus országok vonatkozásában.

Az alkotmányozó hatalom és az alkotmánybíróság

Carl Schmidt az alkotmányozó hatalom fontosságára hívja fel a figyelmet, amikor azt a klasszikus hatalmi triáson kívül értelmezi. Kérdésként merülhet fel, hogy mit tekintünk alkotmányozó hatalomnak?

Azt a hatalmat, amelyik megalkotja, kvázi megszővegezi az alkotmányt, vagy pedig azt a testületet, amelyik tényleges tartalommal megtölti a szöveget? Carl Schmidt természetesen az alkotmányozó testületre gondolt, tekintettel arra, hogy mivel az alkotmány magasabb rendű jogforrásként értelmezhető minden törvénynél, ebből adódóan az alkotmányozó hatalom is a törvényhozó hatalmi ág felett helyezkedik el.

Az alkotmányozó hatalom megjelenése eltérhet a különböző történelmi korszakokban és berendezkedésekben. A forradalmi korszakokhoz köthető alapvetően az alkotmányozó nemzetgyűlés. A legelterjedtebb forma a törvényhozásnak egyfajta minősített többsége, amely jelentheti az országgyűlési képviselők 2/3-át, vagy pedig 4/5-ét. Magyarországon jellemzően az országgyűlési képviselők 2/3-a jogosult az Alaptörvény, vagy sarkalatos (alkotmány erejű) törvények meghozatalára, illetve módosítására. Az Alaptörvény és az Alaptörvényhez kapcsolódó alkotmányosság tényleges tartalmát azonban az Alkotmánybíróság határozza meg esetjogi határozatain és alkotmányossági mércéin keresztül, tekintettel arra, hogy az Alkotmánybíróság az Alaptörvény védelmének elsődleges szerve⁸. A tartalommal való konkrét feltöltés nyilvánvaló volt például a Sólyom László által elnökölt alkotmánybíróság munkájában. A „láthatatlan alkotmány” jelentette azt a mögöttes alkotmányossági kultúrán értelmezett alapjogi tartalmat, amellyel a rendszerváltást követő alkotmánybíróság megtöltötte az 1949. évi XX. törvényt. Tekintettel azonban arra, hogy az alaptörvény hatályba lépésével egyidejűleg nem minden alkotmánybírósági határozat vesztette érvényét, a jelenleg is hatályban lévő korábbi alkotmánybírósági döntések precedens értéke által ma is jelen vannak a „láthatatlan alkotmány” vívmányai az alkotmánybírósági gyakorlatban. Ebben az értelemben tehát az alkotmánybíróság intézményét az alkotmányozó hatalmi ág részének kell tekinteni.

Az Alaptörvény hatálybalépésével az Alkotmánybíróság a korábbi jogkörein túlmenően az egyedi bírósági döntések alkotmányossági felülvizsgálatára is hatáskörrel rendelkezik⁹. Ez a gyakorlatban álláspontom szerint egy újfajta jogorvoslati fórum megjelenését jelenti, habár az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejezésre juttatta, hogy az alkotmányossági felülvizsgálat nem egyfajta negyedfokként funkcionál¹⁰, tekintettel arra, hogy a kúriai felülvizsgálattal az ügy jogági megítélése véget ér és az Alkotmánybíróság kizárólag a bírói döntés alkotmányosságát vizsgálja felül.

Az ágazati bíróság az ügy kapcsán előtte alapul fekvő jogszabályt az Alaptörvény rendelkezéseinek megfelelően kell, hogy értelmezze.¹¹ Az, hogy ez az értelmezés egy önálló, autonóm jogértelmezés, vagy pedig a vonatkozó alkotmánybírósági határozatokon keresztül

kell történnie, a kizárólagos alaptörvény értelmezés kapcsán vezethető le magából az alaptörvényből, vagyis az alkotmánybírósági határozat irányítúként funkcionál. Ebből az következik, hogy az ágazati bíróság a döntésének meghozatalakor egyfajta alkotmányossági tesztet kell, hogy lefolytasson.

Ebben az értelemben tehát az alkotmánybírósági felülvizsgálat mégis egyfajta negyedfokként értelmezhető, hiszen az ágazati bírósági döntések alaptörvény konformitását felülvizsgálja. Ez ráadásul egy kúriai döntés kapcsán a rendkívüli jogorvoslat rendkívüli jogorvoslatának tekinthető.

További kérdésként merülhet fel, hogy ha a Kúria egy elvi döntésben, vagy jogegységi határozatban értelmezi egy ágazati törvény rendelkezéseit az Alaptörvény rendelkezéseinek tükrében és a témához kapcsolódóan már korábban meghozásra került egy alkotmánybírósági határozat, vagy alkotmányossági mérce, akkor ezen döntések a jogforrási hierarchián belül hogyan viszonyulnak egymáshoz, melyik van feljebb és az ágazati első fokú bíróságnak a döntését melyik határozat elvi tartalmára kellene alapítania? A gyakorlat azt mutatja, hogy az alkotmánybírósági felülvizsgálat lehetőségével az alkotmánybírósági határozatok a kúriai döntések felé kerülhetnek, ez azonban sértene az Alaptörvénynek azon rendelkezését, miszerint a Kúria őrökdi az országos jogegység felett¹². Az Alkotmánybíróság ilyen irányú jogosítványai viszont az igazságszolgáltatás hatalmi ág felé tolják el a testületet. Az alkotmányértelmezés az alkotmányozó hatalomhoz, az eseti bírói döntések az igazságszolgáltató hatalomhoz, a negatív jogalkotás¹³ pedig a törvényhozó hatalmi ág felé tolja el az Alkotmánybíróságot. Ez a hatalmi triász súlyos kérdéseket vet fel a hatalmi ágak elválasztási elvének tényleges megvalósulása kapcsán. Az Alkotmánybíróság a fenti feladatain túlmenően gyakorlatilag a képviseleti demokrácia őreként is beazonosítható, különös tekintettel arra, hogy a hatályos magyar alkotmányjogi szabályozás értelmében a parlamenti képviselők nép által történő visszahívására nincs alkotmányos lehetőség¹⁴.

Mivel az Alkotmánybíróság egyik klasszikus hatalmi ágba sem illeszthető be a fenti jogosítványai alapján, felmerül annak a lehetősége, hogy az alkotmánybíróságról, mint önálló hatalmi ágról elmélkedjünk.

Az igazságszolgáltatás

Az Alaptörvény megfogalmazása értelmében Magyarországon igazságszolgáltatási tevékenységet a bíróságok végeznek. Mindazonáltal megfigyelhető, hogy bizonyos

tekintetben végrehajtási, közigazgatási hatóságok is az igazságszolgáltatáshoz nagyon hasonló szerepet töltenek be. A közigazgatási jogvitákban az első fokon eljáró közigazgatási hatóság feladata a vonatkozó tényállás feltárása.

Az első fokú hatóság határozata ellen jogorvoslással lehet élni. Széleskörű az az álláspont, hogy a közigazgatási hatóság nem jogot alkalmaz, hanem csak végrehajt, azonban álláspontom szerint jogorvoslással ott lehet élni, ahol jogot alkalmaznak, nem pedig csak végrehajtanak. Ahol végrehajtás van, ott rendszerint végrehajtási kifogás előterjesztésének van helye¹⁵. Ez visszavezet a jogalkalmazás – igazságszolgáltatás kettősének évszázados jogfilozófiai vitájára, azonban jelen tanulmánynak nem célja eldönteni ezt a vitát. A tényállási elemek feltárása a közigazgatási hatósági eljárás kivételével minden esetben igazságszolgáltatási tevékenység és az első fokú bíróság hatáskörébe tartozik (büntető és polgári ügyekben is).

Ebben az értelemben tehát, a közigazgatási hatósági első fok igazságszolgáltatási tevékenységet végez. Az Alaptörvényben rögzített alkotmányos alapjog a jogorvoslathoz való jog¹⁶. Mivel jogorvoslathoz való jogot jogalkalmazással szemben lehet igénybe venni, sérül az Alaptörvénybe foglalt jogorvoslathoz való jog abban az esetben, ha a közigazgatási hatósági tevékenységet csak végrehajtásnak tekintem és nem jogalkalmazásnak, tekintettel arra, hogy a közigazgatási eljárásban egyfokú bírósági eljárás van és az első fokú bíróság határozata ellen csak rendkívüli jogorvoslat iránt lehet felülvizsgálati kérelmet előterjeszteni a Kúrián. A közigazgatási bírósági első fok kötve van a hatósági első fok által megállapított tényálláshoz, vagyis ha a hatóság egy építési hatósági eljárásban hozta meg határozatát, akkor a bíróság az ítéletet nem alapíthatja mondjuk egy köztisztasági tényállásra. Ez természetesen nem akadályozza a bíróságot abban, hogy a hatóság határozatát hatályon kívül helyezze és utasítsa azt, hogy folytasson le új eljárást a tényállási elemek tisztázásának érdekében. Előbbiek alapján kijelenthetjük, hogy vannak olyan „kvázi igazságszolgáltató” közigazgatási hatóságok, amelyek igazságszolgáltatási tevékenységet, vagy legalábbis annak egy részét végzik. Ilyenként említhetjük például a települési önkormányzat jegyzőjét, mint elsőfokú adóhatóságot a helyi adók vonatkozásában¹⁷, vagy a Nemzeti Választási Bizottságot a népszavazási kezdeményezések elsőfokú elbírálása kapcsán.

Előbbiek okán bír különös jelentőséggel az új közigazgatási perrendtartás megalkotása. Az Igazságügyi Minisztérium tervezetében¹⁸ szerepel egy úgynevezett „Közigazgatási Felsőbíróság” felállítása.

A Közigazgatási Felsőbíróság másodfokú fórumként ítélné azokban az ügyekben, amelyek első fokon a Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságon indultak. Bizonyos kiemelt ügyekben (pl. közbeszerzési ügyek) viszont a Felsőbíróság első fokon ítélné és az első fokú határozat ellen a Kúriához lehetne jogorvoslati kérelemmel fordulni. Logikusnak tűnhet ezekben az esetekben a kúriai felülvizsgálat korlátozása tekintettel arra, hogy másodfokon a jogorvoslati határozatot maga a Kúria hozza majd meg. A közigazgatási perrendtartás ilyen irányú megváltoztatása új alapokra helyezné a teljes közigazgatási bíróságot. A tervezetben szereplő Közigazgatási Felsőbíróság felállításával megnyugtató módon lehetne rendezni a jelenlegi, a jogorvoslati alapjoghoz kapcsolódó problémás kérdéseket.

Konklúziók

Az úgynevezett valódi alkotmányjogi panasz bevezetése új helyzetet teremtett az alkotmányos alapjogok jogági érvényesíthetőségének területén. Az új Alaptörvény hatályba lépésével az Alkotmánybíróság jogkörei a korábbiakhoz képest megváltoztak: megszűnt az *actio popularis* alapuló utólagos absztrakt normakontroll, helyette viszont az alkotmányozó bevezette az ún. „valódi”, vagyis a magával a bírói döntéssel szemben igénybe vehető alkotmányjogi panaszt¹⁹. Az alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI törvény (Abtv.) 27. §-ának értelmében a testülethez fordulhat az egyedi ügy érintettje, amennyiben bírói döntés az Alaptörvényben biztosított jogát sérti és a jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy az nincs biztosítva számára. Az Alkotmánybíróság az eljárás keretében felülvizsgálja az egyedi bírói döntésnek az Alaptörvénnyel való összhangját. Mindebből az következik, hogy az Alkotmánybíróság a negatív jogalkotói és kizárólagos alaptörvény-értelmezői jogkörein túl igazságszolgáltatáshoz köthető funkcióval is felvérteződött, amely felülvizsgálati funkció egyértelműen az igazságszolgáltató hatalmi ág felé tolja el az Alkotmánybíróságot. Ez az újonnan megjelenő hatalmi funkció gócpont megalapozza azt, hogy a hatalommegosztás körében új entitásként tekintsünk az Alkotmánybíróságra²⁰. Megállapítható, hogy a jogintézmény bevezetése óta eltelt években érkezett összesen több száz alkotmányjogi panasz eredményességével kapcsolatban tendenciózus vonalakat lehet felvázolni, amelyek tükröt állítanak a jogági bíróságok elé az Alaptörvény-konform ítélezés követelményének érvényesülésével kapcsolatban. Az előbbieket okán az alkotmányos alapjogoknak markánsabban kell megjeleníteniük a jogági ítélezésben, mert ennek hiányában egy esetleges alkotmánybírósági felülvizsgálat eredményeképp megsemmisítésre kerülhet az egyedi bírói döntés.

A valódi alkotmányjogi panasz ezért egyfajta alapjogi mérlegelés követelményét állítja fel a

bíróságok elé, melynek keretében a bírának figyelemmel kell lenniük az Alkotmánybíróság által az elmúlt évtizedekben kialakított alapjogi értelmezésekre, alkotmányos követelményekre. Ez természetesen komoly feszültségeket generál a Kúria és az Alkotmánybíróság között, mivel az Alkotmánybíróság által megsemmisített bírósági döntések vonatkozásában a Kúria egy speciális eljárás keretében dönt valamely alsóbb fokú bíróságnak az új eljárásra történő utasításáról. Nem egyértelmű a törvényi szabályozás alapján az sem, hogy a „jogorvoslat” kimerítésének követelménye az alkotmányjogi panasz kapcsán magába foglalja-e a rendkívüli jogorvoslat kimerítésének követelményét is. Az alkotmánybírósági gyakorlat előtérbe kerülésével – bizonyos jogterületeken legalábbis – megnő a joghézagokra vonatkozó alapjogi jogalkalmazás súlya.

1 Az 1949. évi XX. törvény alapvetően az 1936-os Szovjet alkotmány szellemiségét követte.

2 Csink Lóránt: *Az államfő jogállása Európában és Magyarországon*, Szeged, Pólay Elemér Alapítvány, 2008., 17.o., ill. Cservák Csaba: *A végrehajtó hatalom és a parlament választása*, Budapest 2016., Lícium-Art, 98-108.

3 Cservák Csaba: *The theory of the distribution of powers and its practical implementation, in particular with regard to the United States* in.: JOURNAL ON EUROPEAN HISTORY OF LAW 7:(2) pp. 114-122. (2016)

4 Az igazságszolgáltatás valójában a Montesquieu-féle gondolkodásban még a polgári bíróság alá rendelt hatalom volt. Ld. Cservák Csaba: *A hatalmi ágak megosztásának XXI. századi kérdései az Alaptörvényt követően*, Pro Futuro, 2014/2. sz. 24-37.

5 Alaptörvény 6. cikk (1) bekezdés

6 u.o. 9. cikk (4) bekezdés i) pont

7 u.o. 9. cikk (4) bekezdés g) pont

8 Alaptörvény 24. cikk (1) bekezdés). Már jóval korábban is felvetődött a testületnek a kormányzati rendszer részeként történő elemzése. Ld. CSERVÁK Csaba: *Milyen a magyar kormányzati rendszer? – A kormányforma fejlődése és problémái*, Jogelméleti szemle, 2001/4. sz.

9 Vö. CSERVÁK Csaba: *A régi alkotmányjogi panasz hiányosságainak szemléltetése*, Jogelméleti szemle, 2016/4. sz. 11-20. o.

10 Alkotmánybírósági felülvizsgálat fő szabálya, hogy a rendes jogorvoslati jogosultságokat ki kell mérítenie a kérelmezőnek, illetve a sérelmezett bírói ítéletnek konkrét alapjogi jogsértést kell megvalósítania. Fontosnak tartanám az Alkotmánybíróság működése és a jogbiztonság garantálása szempontjából, hogy az AB ne mint kvázi semmítőszékként működjön, hanem egyfajta tanácsadó, konzultatív testületként. Ezzel egyrészt garantálni lehetne az igazságszolgáltatásnak, mint hatalmi ágának a függetlenségét, másrészt pedig elő lehetne segíteni az egységes alapjog értelmezést.

11 Alaptörvény 28. cikk

12 Alaptörvény 25. cikk (3) bekezdés

13 u.o. 24. cikk (3) bekezdés. Alkotmányértelmezés főszabály szerint az Alkotmánybíróság kapcsán vetődik fel, de nem zárható kis a Kúria esetében sem. Ld. Cservák Csaba: *A jogértelmezés – és az alkotmányértelmezés egyes módszerei*, FORUM: ACTA JURIDICA ET POLITICA 2 pp. 55-74. , 20 p. (2017)

14 Lásd: Cservák Csaba: *A parlamenti képviselők visszahívhatósága*. Jogelméleti szemle 2002/3. szám

15 1994. évi LIII. törvény a bírósági végrehajtásról

16 Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés

17 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól 81.§ (3) bekezdés j) pont

18 Részletes jelentés a közigazgatási perrendtartás koncepciójának előkészítéséről.

19 TÓTH J. Zoltán: A „valódi” alkotmányjogi panasz használatba vétele: az Abtv. 27. §-a szerinti panasz első két éve az Alkotmánybíróság gyakorlatában. *Jogtudományi Közlöny*, 2014/5. szám, 224-238.

20 RIMASZÉCSI János: *Az Alkotmánybíróság, mint önálló hatalmi ág a XXI. században*. Eger, 2014, Tavaszi Szél Konferencia-kötet, ISBN: 978-615-5250-03-3, 309.